



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Fecha: 08-07-2013 10:39 AM Rad: 1-2013-42584
Folios: 13 Anexos:
Medio: VENTANILLA

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

DIRECCION JURIDICA DISTRICTAL

Copias

160200

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá
Carrera 8 No. 10-65
Ciudad

Asunto: Pronunciamiento "Armonización Ambiental entre los Planes de Desarrollo del Distrito Capital "Bogota Positiva" y "Bogotá Humana", y el riesgo en la sostenibilidad ambiental de la ciudad

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de la función Constitucional de vigilancia y control a la gestión de la administración, establecida en los artículos 267 y 272 superiores, se permite proferir el presente pronunciamento, el cual tiene por objeto llamar la atención del señor Alcalde Mayor, sobre el riesgo en el que se encuentra la sostenibilidad ambiental de la ciudad.

Teniendo en cuenta la importancia del cumplimiento de los objetivos de la sostenibilidad ambiental que fueron formulados en el Plan de Gestión Ambiental-PGA de Bogotá¹, y en el Plan de Desarrollo "Bogotá Humana", que deben guardar coherencia y concordancia no sólo en teoría sino en la práctica, más en el entendido que ambos instrumentos orientan el horizonte ambiental de Bogotá a largo plazo y a corto plazo, para el logro de los objetivos ambientales trazados.

Lo dicho se soporta aún más, si se tiene en cuenta que los objetivos en mención son los que permitirán entre otros contrarrestar, a través de medidas de mitigación y adaptación de las actividades propias del desarrollo de la ciudad, los efectos del cambio climático que afecta hoy al mundo.

Este pronunciamento se considera conveniente y oportuno teniendo en cuenta los resultados de la evaluación, que realizó este órgano de control sobre la armonización de los Planes de Desarrollo "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor" 2008 – 2012 y el nuevo Plan "Bogotá Humana" 2012 – 2015, en el marco del PGA, mediante el análisis de las macroestructuras de los tres Planes, los cuales la

¹ Decreto 456 de 2008: Por el cual se reforma el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital - PGA, con un horizonte de 30 años.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

administración distrital debe tener en cuenta para la toma de decisiones en el manejo del patrimonio natural de Bogotá.

En la evaluación se identificó la situación de los 96 Proyectos de Inversión que componían el Plan de Acción Cuatrianual Ambiental-PACA de *"Bogotá Positiva"* y se analizó su estado de continuidad en los 70 proyectos del PDDBH, conforme a las siguientes tipologías:

- Sin modificación: cuando los proyectos del PDDBP pasaron sin cambios al PDDBH.
- Ampliado: cuando de un proyecto del PDDBP se pasó a un proyecto de mayor alcance en el PDDBH.
- Desagregado: cuando un proyecto del PDDBP se dividió en varios proyectos en el PDDBH.
- Nuevo enfoque: proyectos del PDDBP que fueron reformulados manteniendo sus metas.
- Consolidado: cuando varios proyectos del PDDBP pasaron a ser un sólo proyecto en el PDDBH.
- Desaparecieron: proyectos del PDDBP que ejecutaron el 100% de las metas formuladas.

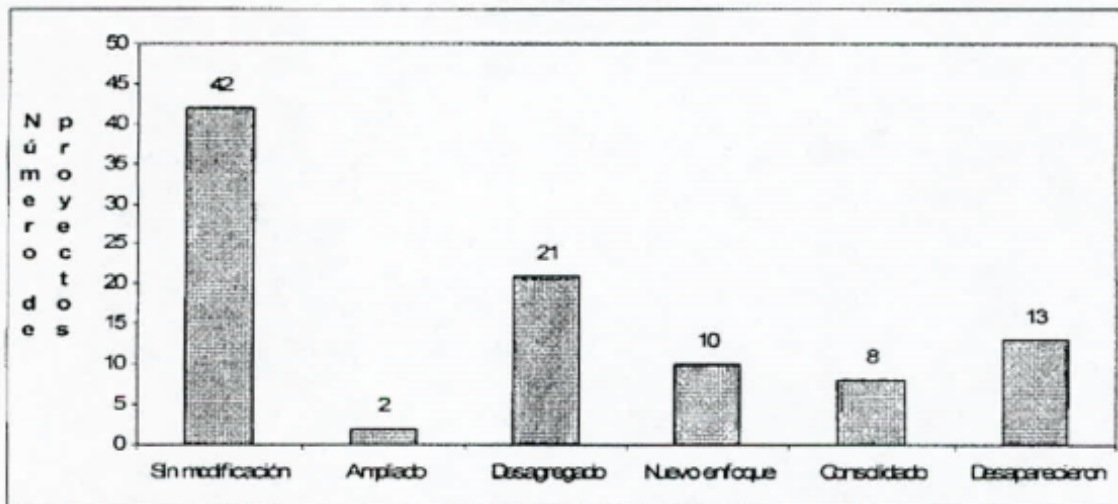
Lo anterior se hizo teniendo en cuenta los contenidos de los 70 proyectos ambientales del Plan de Desarrollo *"Bogotá Humana"*, desde la perspectiva tanto de la coherencia entre los objetivos y las metas de los mismos, como de su concordancia con los objetivos y estrategias del Decreto 456 de 2008.

Dicho ejercicio, permitió establecer que en materia ambiental el Plan de Desarrollo *"Bogotá Humana"* disminuyó el número de proyectos ambientales, y amplió el panorama de los objetivos y metas que venían de los proyectos PACA del Plan de Desarrollo *"Bogotá Positiva"*.

A continuación se ilustra el comportamiento de los proyectos PACA de *"Bogotá Positiva"* dentro del Plan de Desarrollo *"Bogotá Humana"*. Ver Gráfica No. 1.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

GRÁFICA No. 1
SITUACIÓN DE LOS PROYECTOS PACA DEL PLAN DISTRICTAL DE DESARROLLO BOGOTÁ
POSITIVA DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ HUMANA CON LA
ARMONIZACIÓN

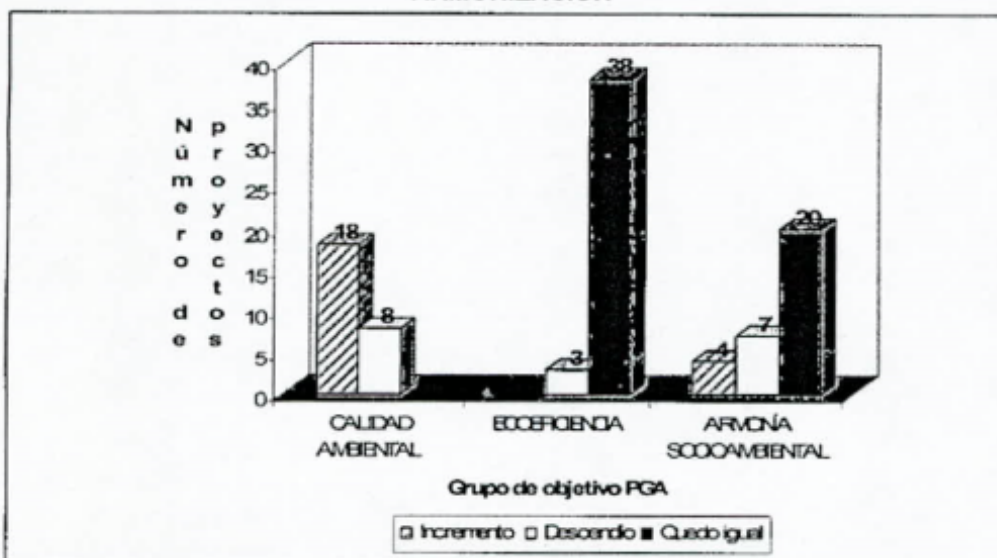


FUENTE: Cálculos Dirección de Estudios de Economía y Política Públicas, información SDP 2012.

De otra parte, en relación a los objetivos del PGA, si bien los proyectos de ambos Planes de Desarrollo los tuvieron en cuenta, y los mismos en general guardan coherencia y concordancia con su concepción, es notoria su inclusión en los proyectos del Plan de Desarrollo "Bogotá Humana".

Esto es visible principalmente para los objetivos de calidad ambiental y de armonía socio ambiental, caso contrario sucedió con los de eco-eficiencia. Ver Gráfica No. 2.

GRÁFICA No. 2
COMPORTAMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PGA Vs EL NÚMERO DE PROYECTOS
AMBIENTALES DEL PDDBH EN LA
ARMONIZACIÓN



FUENTE: Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y fiscales de información de la SDP 2012.

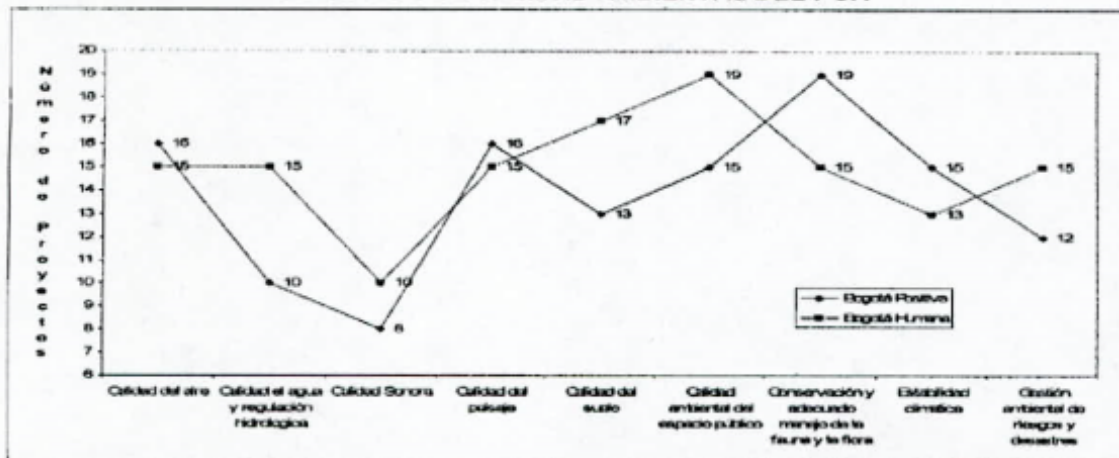
En el comportamiento de incorporación de los grupos de objetivos del PGA en los proyectos del PDDBH, se evidenció lo siguiente:

Calidad ambiental:² De mayor a menor el número de proyectos incorporados en este grupo de objetivos es como sigue: los de calidad del agua y regulación hidrológica, calidad del suelo, calidad ambiental del espacio público, gestión ambiental de riesgos y desastres y calidad sonora. Caso contrario ocurrió con conservación y adecuado manejo de fauna y flora, estabilidad climática, calidad del aire y calidad del paisaje. Ver Gráfica No. 3

² Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital PGA 2008 – 2038. De Calidad Ambiental: Estos hacen referencia al estado y condiciones de los recursos naturales y en general del ambiente con relación a los valores (límites, umbrales) permisibles determinados por la exigencia normativa y las recomendaciones técnicas relativas a cada uno de sus componentes. Comprende la oferta de recursos, medios, sensaciones, relaciones y dinámicas, que determinan la calidad de vida, así como la viabilidad y la transformación de los distintos modos de vida. Entre estos se encuentran los de calidad del aire; agua y regulación hidrológica; sonora; paisaje; suelo; espacio público; conservación y adecuado manejo de la fauna y la flora; estabilidad climática; gestión de riesgos y desastres.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

GRÁFICA No. 3
OBJETIVOS DE CALIDAD AMBIENTAL DEL PGA



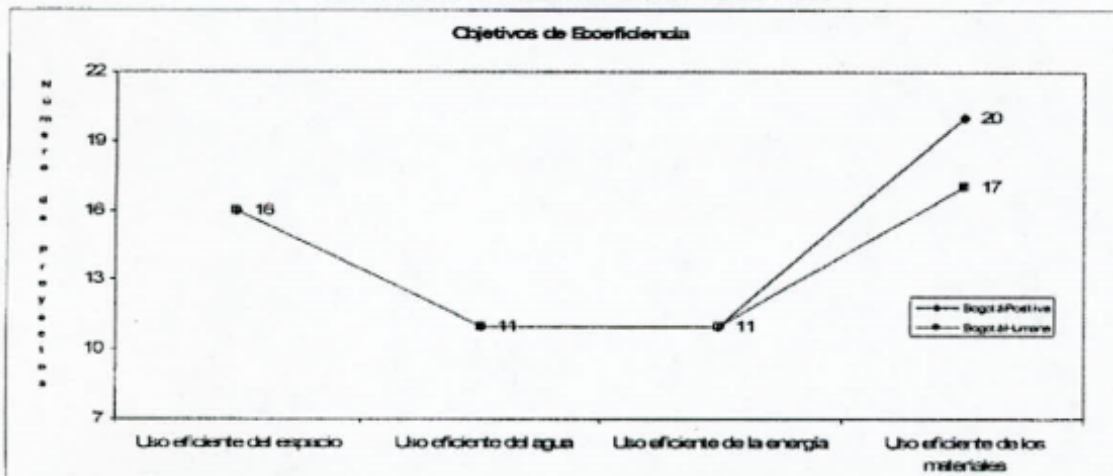
FUENTE: Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y fiscales de información de la SDP 2012.

Eco-eficiencia³: Excepto la disminución, de los proyectos que incorporaron el objetivo de uso eficiente de los materiales, los demás objetivos se mantuvieron conforme a como venían del PDDBP. Ver Gráfica No. 4.

³ Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital PGA 2008 – 2038. De Ecoeficiencia: estos objetivos se orientan a la sostenibilidad de las entradas, transformaciones y salidas del crecimiento y funcionamiento urbano, partiendo de parámetros de eficiencia en sus procesos.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

GRÁFICA No. 4
OBJETIVOS DE ECOEFICIENCIA DEL PGA



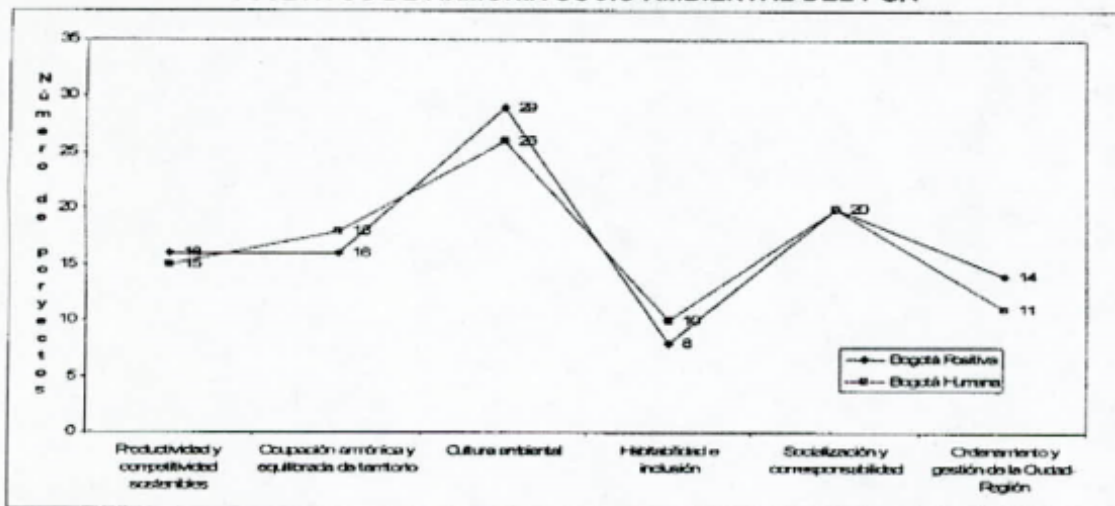
FUENTE: Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y fiscales de información de la SDP 2012.

Armonía Socio-ambiental:⁴ Incrementó el número de proyectos que apuntan a los objetivos de ocupación armónica y equilibrada del territorio y habitabilidad e inclusión. Los demás descendieron en número de proyectos que los incorporaron, excepto socialización y corresponsabilidad que quedó igual. Ver Gráfica No. 5.

⁴ Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital PGA 2008 – 2038. De Armonía Socioambiental: estos objetivos están relacionados con los efectos de la eficiencia del ecosistema y la calidad del ambiente sobre el desarrollo físico, cultural, social y económico. Apuntan a optimizar la relación entre los componentes ambiental-cultural, ambiental-social y ambiental-económico, permitiendo una valoración cuantitativa y cualitativa del efecto de las transformaciones ambientales sobre los intereses y procesos del desarrollo físico, sociocultural y económico de la ciudad-región.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

GRÁFICA No. 5
OBJETIVOS DE ARMONÍA SOCIO AMBIENTAL DEL PGA



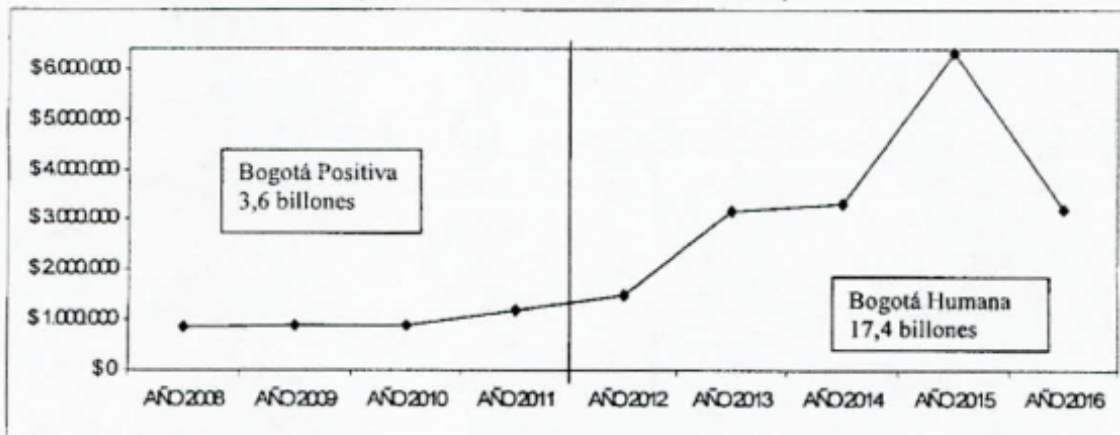
FUENTE: Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y fiscales 2012, de la información del PDDBH 2012 – 2016.

Realidad de los recursos apropiados en BH para proyectos que apuntan al PGA

Al comparar el presupuesto total apropiado para la gestión ambiental del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva que alcanzó los \$3.605.739 millones y, del Plan de Desarrollo Bogotá Humana que se estimó en \$17.427.714 millones, resulta evidente que, en teoría, el PDDBH incrementó en 79% el monto direccionado a la gestión ambiental de Bogotá, como se ilustra a continuación, en la Gráfica No 6.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

GRÁFICA No. 6
COMPARACIÓN ANUAL ENTRE LA APROPIACIÓN PRESUPUESTAL DE LA GESTION AMBIENTAL DEL PDDBP Y EL PDDBH (INCLUIDO EL PROGRAMA DE MOVILIDAD HUMANA)
(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS)

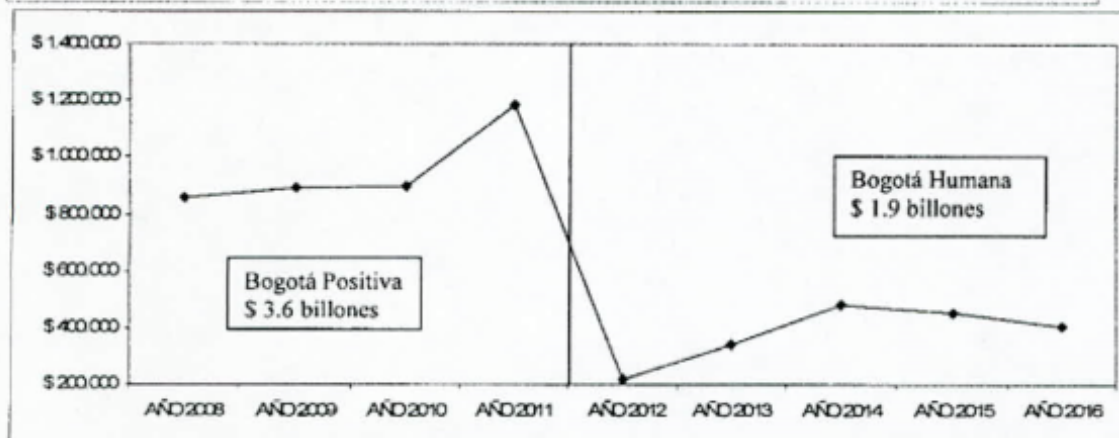


FUENTE: Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y fiscales 2012, de la información del PDDBH 2012 – 2016 y de las cuentas anuales presentadas por SIVICOF y PDDBH.

Al realizar el análisis del contenido de los programas del eje 2 se evidencia que, en seis de los siete programas que integran el mencionado eje del PDDBH, se concentran las actividades ambientales que guardan coherencia y concordancia con los objetivos del PGA y para el desarrollo de los mismos se apropia el 11% (\$1.9 billones) de los recursos de este eje, mientras que para el programa "Movilidad Humana" que no contempla actividades ambientales, se destina el 89% (\$ 15.5 billones) de los recursos. Ver gráfica No. 7.

GRÁFICA No. 7
COMPARACIÓN ENTRE LA APROPIACIÓN PRESUPUESTAL ANUAL DE LA GESTION AMBIENTAL DEL PDDBP Y EL PDDBH (SIN EL PROGRAMA DE MOVILIDAD HUMANA)
(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS)

"Por un control fiscal efectivo y transparente"



FUENTE: Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y fiscales 2012, de la información del PDDBH 2012 - 2016 y de las cuentas anuales presentadas por SIVICOF y PDDBH.

Vista la realidad de la situación en cuanto al total de recursos apropiados para los cuatro años, en cada uno de los planes de desarrollo analizados, se evidencia que el Plan de Desarrollo Bogotá Humana disminuyó en un 47,2% los recursos asignados para avanzar en los objetivos ambientales contenidos en el PGA.

Lo anterior evidencia que, si bien se multiplicó el presupuesto en el eje 2 del PDDBH, de éste sólo le será destinado efectivamente el 11% a la gestión ambiental, es decir el equivalente ponderado anual de \$482.012 millones, lo cual si se compara con lo que fue apropiado en promedio anual en el PDDBP, es decir \$901.435 millones, evidencia que hubo un descenso del 46.5%, del presupuesto apropiado anual que corresponde a \$419.422 millones.

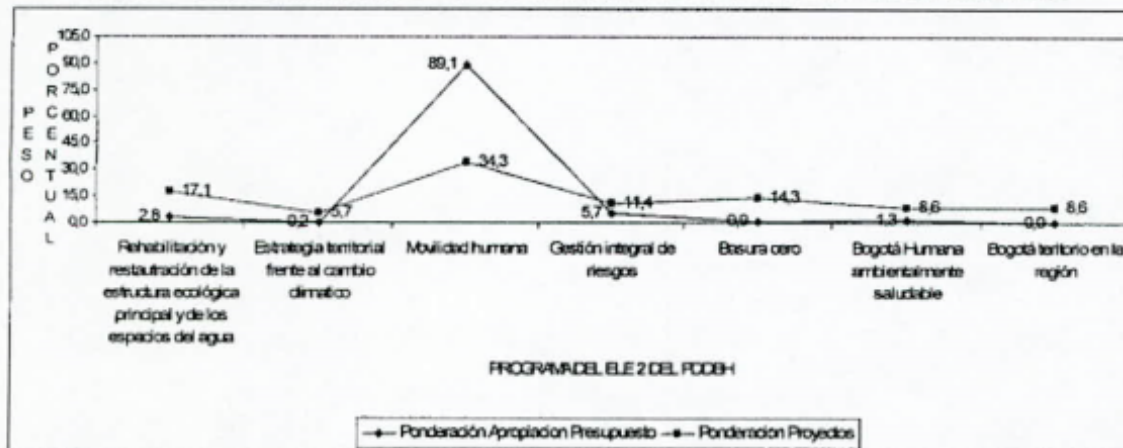
Lo anterior llama la atención si se parte de la premisa, que el programa Movilidad Humana esta asociado con las fuentes móviles que se estima producen cerca del 60%⁵ de la contaminación atmosférica de la ciudad, y que el 89% del presupuesto apropiado en el eje 2 del PDDBH, se encuentra direccionado a la construcción de infraestructura vial, sin que dentro de las actividades del mismo se incluya el manejo integral vehicular con miras a mitigar las emisiones de gases efecto invernadero⁶, como una forma de enfrentar el cambio climático. Ello se observa a continuación en la Gráfica No.8.

⁵ SDA, Red de Monitoreo de Calidad de Aire de Bogotá, 2012

⁶ Se denomina efecto invernadero al fenómeno por el cual determinados gases, que son componentes de la atmósfera terrestre, retienen parte de la energía que la superficie planetaria emite por haber sido calentada por la radiación estelar. http://es.wikipedia.org/wiki/Efecto_invernadero.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

GRÁFICA No. 8
COMPARACIÓN PONDERADO PORCENTUAL NÚMERO DE PROYECTOS PDBH vs.
PRESUPUESTO ASIGNADO EN PROGRAMAS DEL EJE 2 DEL PDBH 2016-2016



Fuente: Cálculos de la Subdirección de Estudios Económicos y fiscales 2012, de la información del Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana 2012 - 2016.

El comportamiento en la apropiación presupuestal total, para los cuatro años de los programas del eje 2 del PDBH, muestra en forma decreciente la siguiente priorización: Movilidad humana, Gestión integral de riesgos, Rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua, Bogotá Humana ambientalmente saludable, Basura cero, Estrategia territorial frente al cambio climático Y Bogotá territorio en la región.

En relación al peso porcentual de los proyectos, identificados en el eje 2, del PDBH de mayor a menor es Movilidad humana Rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua, Basura cero, Gestión integral de riesgos, Bogotá Humana ambientalmente saludable, Bogotá territorio en la región y Estrategia territorial frente al cambio climático.

Retomando lo mencionado, y comparándolo a la luz de los resultados de la armonización y los objetivos PGA, se evidencia inequidad presupuestal y desproporción en la concentración de acciones, si se comparan los seis programas ambientales y el Programa de Movilidad Humana, los cuales componen el eje 2 del PDBH.

Dicha situación, puede poner en riesgo el camino trazado para avanzar en los objetivos ambientales identificados a largo plazo en el PGA y obviamente pueden contribuir a rezagar, el cumplimiento de las metas formuladas por la actual administración y por ende estancarse en la solución de los problemas ambientales de la ciudad.

Lo enunciado se visualiza con la contradicción que existe entre el tema central bandera de la gestión ambiental del PDDBH de combatir el cambio climático y el penúltimo lugar de apropiación presupuestal, si se le compara comparativamente con los seis programas restantes del eje 2, en el que quedó el "Programa Estrategia Territorial Frente al cambio climático".

Caso similar ocurre con el "Programa Basura Cero" en el PDDBH que apunta⁷ al objetivo del PGA de eco-eficiencia "Uso Eficiente de los Materiales", el cual ocupa el antepenúltimo lugar en relación con el presupuesto apropiado del eje 2.

Como resultado de la evaluación de la armonización de los dos últimos PDD, se estima por este órgano de control, que la concentración de proyectos ambientales y el descenso en la apropiación presupuestal que ocurrió entre el PDDBP y el PDDBH, ponen en riesgo el alcance del fin principal de mayor utilidad de cada uno de ellos, independientemente de que se hayan incluido en los mismos de manera coherente y concordante los objetivos del PGA.

Así mismo, se considera que dicha situación incidirá en la minimización y/o desviación del resultado final ambiental trazado por la presente administración, de tal forma que no se alcanzará la significancia que se estimó para avanzar en el corto tiempo, conforme a lo establecido dentro del horizonte de largo plazo (30 años) de los objetivos del PGA.

A lo anterior se suma el hecho de que, siendo la integración y coordinación de las políticas de ordenamiento del territorio y los instrumentos de planificación ambiental y de gestión del riesgo, los pilares más importantes para enfrentar el cambio climático, con priorización de los conflictos sociales y ambientales de la ciudad, en la actualidad dicha premisa lastimosamente se queda en el papel, en tanto en la práctica ni oficial ni legalmente se ha dado dicha integración como es el deber ser, pues para el caso de Bogotá fue a partir del Plan de Desarrollo Bogotá Humana en donde se identificaron las necesidades del ordenamiento del territorio, que deben ser plasmadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, y no al contrario.

La contradicción que existe en que el instrumento de planificación ambiental de corto plazo es el que está definiendo la modificación del componente ambiental en el mediano plazo, es decir en el POT, no es buen augurio para el aseguramiento del éxito de lo que está programado en el PDDBH como contribución a la sostenibilidad ambiental de la ciudad sobre la cual fue construido el PGA a largo plazo. Dicho de otra forma, es incierto el logro del equilibrio entre las cargas que traerá el desarrollo programado en el corto plazo y la capacidad de la naturaleza a soportarlo.

⁷ Ver concepto de Objetivo Uso Eficiente de los Materiales del PGA.

En ese orden de ideas, en la concentración de actividades que se programa desarrollar en la presente administración, no está clara la garantía del control oportuno y necesario para evitar y/o manejar la alteración que se producirá en la dinámica en los ecosistemas, y por ende se establece que no responderá a superar el modelo de depredación del ambiente que en las últimas décadas ha realizado la modernización de la estructura urbana de la ciudad.

Si bien la reducción del área de uso de suelo, se puede alcanzar con la densificación urbanística y poblacional, la misma premisa no se puede aplicar en torno a los impactos ambientales que la misma derivará, pues la concentración de población conllevará a mayores consumos de agua, de energía y de materiales que de igual forma generaran mayores residuos en los diferentes estados físicos los cuales tendrán que necesariamente ser dispuestos en el agua, suelo y aire de la ciudad, contribuyendo así al deterioro del ambiente no sólo en el nivel local sino incluso en el regional, nacional y mundial.

Lo anterior, se sustenta en el hecho que la naturaleza se comporta como un sistema cerrado, que está gobernado por leyes naturales, el cual al aplicársele cambios abruptos, en cantidad y en corto tiempo, conducen a alteraciones que aceleran los fenómenos naturales en la búsqueda del equilibrio y que han sido conocidos como riesgos que finalmente desembocan en desastres.

La conservación de los elementos naturales en ciudades como Bogotá, sólo es posible de lograr con la regulación dinámica del desarrollo de actividades a mediano y a largo plazo, de tal forma que paralelamente se manejen las mismas en torno a minimizar los impactos ambientales que su desarrollo intrínsecamente derivan.

Por tanto, a criterio de este órgano de control, la introducción repentina de las modificaciones en la estructura urbana, que se plantean en el PDDBH, traerán consigo incremento en las alteraciones y afectaciones de los elementos naturales que conforman la Estructura Ecológica Principal de la ciudad, que potencialmente pueden ser irreversibles o requerirán no sólo de mayores esfuerzos sino de largos periodos de tiempo para su manejo y recuperación.

Por último como se ilustro anteriormente, el PDD "Bogotá Humana" 2012 - 2016 a pesar de contar con una propuesta ambiental ambiciosa, coherente y concordante con el PGA, la misma no se ve acompañada de una asignación de recursos que augure el cumplimiento de la totalidad de lo allí formulado. Ello dificultará el desarrollo de la gestión ambiental de la administración distrital en torno a avanzar hacia la preservación, recuperación y conservación de los componentes que conforman el cuerpo natural de la ciudad, en los próximos cuatro años.

Conforme a lo expuesto, los resultados de la evaluación de la armonización de los Planes de Desarrollo Distrital permiten establecer que es incierto el avance de los objetivos de calidad ambiental, eco-eficiencia y armonía socio-ambiental del PGA.

Por lo expuesto, la Contraloría de Bogotá, se pronuncia con el fin de evidenciar la necesidad prioritaria de que el Distrito Capital adopte las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de la Estructura Ecológica Principal de la ciudad, su conservación y protección, en razón a que ésta se constituye como la única alternativa y garantía de respaldo para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. En consecuencia se solicita que en un término no mayor de quince (15) días al recibo de la presente, sean informadas las medidas que serán adoptadas por su Despacho con relación a las situaciones descritas en el presente pronunciamiento.

Con atención,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

Elaboró: Libia Esperanza Cuervo Páez - Profesional Especializado 222-07
Revisó: Carmen Aldana Gaviria, Subdirectora de Estudios Económicos y Fiscales
Revisó y Aprobó: Ramiro Augusto Triviño Sánchez - Director Estudios de Economía y Política Pública